

Las Fuerzas de Defensa del Continente Americano y de la Defensa Interna

Coronel Ivan W. Rosas, Ejército Brasileño

Este artículo está basado en la monografía presentada por el autor en el Colegio Interamericano de Defensa como requisito para la obtención del diploma de aprobación del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica.

“**L**AS PRINCIPALES bases que tienen los Estados, sean nuevas o viejas, son buenas leyes y buenas armas. Y como no pueden existir buenas leyes donde no existen buenas armas, por tanto a las buenas armas les conviene que existan buenas leyes.”¹

Existe gran controversia sobre la actuación de las FF.AA. en la seguridad interna de sus respectivos países. Históricamente, en el continente americano, las FF.AA. han actuado con mayor o menor intensidad, en la seguridad interna de la mayor parte de los países, inclusive en determinados momentos históricos, interviniendo fuertemente en la Expresión Política.

Sin duda, por lo tanto, que el mundo actual está enfrentando modificaciones en todos los ámbitos y la Expresión Militar del Poder Nacional no puede ser ajeno a estos cambios y a las necesarias adaptaciones y actualizaciones.

Las existentes contradicciones en el mundo actual fuertemente influenciado por el fenómeno denominado globalización y la creciente tendencia en atribuir nuevas misiones al componente militar, permiten identificar amenazas que, por tener un carácter global, trascienden la capacidad de los Estados de combatirlas en forma autónoma y eficaz. Son las llamadas amenazas transnacionales, que tienen aspectos difusos y traspasan con

facilidad las fronteras físicas de los Estados afectando el continente entero. Una vez que una de las características básicas del fenómeno de globalización —que lo diferencia de los procesos similares de otras épocas— es la disminución de la autonomía del Estado para la conducción de políticas públicas, así mismo como la disminución de su poder relativo frente al surgimiento de otros actores y fuerzas en el escenario internacional. La verdad, el propio escenario internacional no es solo “internacional” sino también “transnacional”, en la medida que los actores no se limitan meramente a los Estados-Naciones soberanos. Hoy en día, el escenario está compuesto también por fuerzas y actores autónomos, totalmente independientes de los estados, tales como: el mercado; las organizaciones internacionales; las empresas transnacionales y mismo los individuos. Como consecuencia, se evidencia una serie de fenómenos que afectan la autonomía del Estado, como por ejemplo: la dificultad en la conducción de las políticas macroeconómicas debido a la existencia de mercados financieros globalizados; la obligación de negociar con empresas transnacionales para la adquisición de tecnología; la necesidad de dialogar con organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales para la adopción de políticas ambientalistas, entre otros.

A pesar, de que se pudo verificar que el campo de actuación del Estado fue modificado y limitado frente a los diversos actores de la globalización ya mencionados, el mismo es aún el actor más fuerte y de mayor peso en el contexto internacional.

De ahí postulamos la necesidad de revisión de muchas concepciones que, por más de medio siglo, establecieron las pautas de las estructuras y del funcionamiento de los

Estados-Naciones y, consecuentemente de sus FF.AA. y su rol durante los cambios ocurridos. El conjunto de esos cambios que comenzó a ser introducido en todos los aspectos de la Expresión Militar del Poder Nacional lleva el nombre de Revolución en Asuntos Militares (RAM), cuyo período de transformaciones iniciado de modo más visible a partir de 1990 fue bautizado de Post Modernismo Militar (PMM).

Si por un lado la facilidad de acceso a los medios de comunicaciones de información amplía las amenazas en la medida en que casi todos los países o grupos tienen la capacidad de empleo de estos medios, por otro lado la fuerte presión ejercida por la opinión pública tanto nacional como internacional, limita de forma significativa la acción de los Estados de emplear estos medios, siendo tal limitación mayor cuanto mayor sea la libertad del régimen y de los medios de comunicaciones en los países considerados.

El ambiente globalizado, la informática de los medios de comunicación y la introducción de los nuevos paradigmas, tanto internamente, como en cuanto a las relaciones internacionales, obliga a que las FF.AA. adopten posturas más modernas y busquen adaptarse al rol que desempeñan en sus respectivos países de acuerdo a esta nueva realidad mundial, so pena de volverse caducas y no poder así atender a las legítimas demandas de sus sociedades.

Desarrollo: El Estado-Nación y las FF.AA. después de la caída del Muro de Berlín

“Esa *desmasificación* de las economías avanzadas es acompañada por una *desmasificación* de amenazas en el mundo, cuando una única amenaza gigante de guerra entre superpotencias es sustituida por una profusión de ‘nidos de amenazas’”.²

Con la euforia que se propagó al término de casi medio siglo de Guerra Fría, comenzaron a ser difundidas propuestas en el sentido de que no habría más guerras y las relaciones internacionales serían regidas por las grandes empresas globales.

Una de esas propuestas se dirigía en el sentido de que las FF.AA. de la mayoría de los países deberían ser drásticamente reducidas y sus misiones revisadas. En la práctica, eso podría significar su completa falta de caracterización, transformándose en poco más que milicias.

Otra propuesta sustentaba que las fronteras nacionales dejaban de tener razón de ser, y que el Poder Judicial de cada país debería estar subordinado a los grandes tribunales internacionales.

Una tercera propuesta sustentaba que la concepción del desarrollo nacional era anticuada y que el camino de la modernidad exigía la privatización total de las economías menos avanzadas. Acrecentaba, aun, que en

el caso de que resulten en la desnacionalización de esas economías, no habría un perjuicio económico pues se beneficiarían de los procesos de regionalización provenientes de la globalización. En resumen, se pretendía abolir el Estado-Nación como era concebido antes, abandonando las principales concepciones doctrinarias en que se fundamentaban y alterando el carácter de sus FF.AA.

Entre las concepciones doctrinarias que se buscaban abolir se pueden destacar las de Seguridad y Defensa. Se confirman, con el pasar del tiempo, una estrecha relación entre las mismas y ése es uno de los problemas conceptuales en donde se observa el mayor desacuerdo. Las distintas posiciones se dan debido al diferente enfoque

Existe gran controversia sobre la actuación de las FF.AA. en la seguridad interna de sus respectivos países. Históricamente, en el continente americano, las FF.AA. han actuado con mayor o menor intensidad, en la seguridad interna de la mayor parte de los países, inclusive en determinados momentos históricos, interviniendo fuertemente en la Expresión Política.

atribuido por cada país a las amenazas tradicionales o problemas de seguridad no tradicionales como son los desastres naturales, el narcotráfico, la seguridad pública, el terrorismo y otros.

En el centro de esta cuestión, se ha tratado mucho últimamente con la participación de las FF.AA. en asuntos ligados a la Seguridad Pública. Reflejo, por cierto, en la mayoría de los casos, del legítimo deseo de la población de ver reestablecido el orden público, el cual en muchos países está comprometido debido a la incapacidad o falta de voluntad por parte de algunos gobiernos de garantizar al ciudadano y a la comunidad el mínimo nivel de seguridad al cual tienen derecho. Tal hecho es con frecuencia constatado en las grandes ciudades, fuertemente traumatizadas por el problema de la delincuencia, del narcotráfico y del crimen organizado, cuyas raíces se encuentran en los desequilibrios políticos y socio-económicos y que retrata además la etapa conturbada de transición que está experimentando el mundo a comienzos de este siglo. Entretanto, refleja además el desconocimiento de las diferencias entre los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Interna, interligados, es verdad en algunos aspectos, pero de características distintas, principalmente en cuanto a la naturaleza, la amplitud y la gravedad de la amenaza, a ser derrotada y, principalmente, a los medios que deben ser empleados en la acción.

Identificación del Enemigo

“El mérito supremo consiste en quebrar la resistencia del enemigo sin luchar.”³

Durante más de cincuenta años de la Guerra Fría se acostumbró al público en general y hasta algunos estudiosos de las relaciones internacionales de la mayoría de los países la facilidad de personificar al enemigo del Estado en un país o grupo de países. Como consecuencia, en el mundo después de la caída del Muro de Berlín, una de las principales dificultades que encaran los responsables por la formulación de las Políticas de Defensa y Seguridad reside en la identificación del “enemigo”, sobretodo en términos de una fácil aceptación y comprensión por parte de la respectiva Sociedad.

No obstante la solución parece simple. Lo que siempre está en disputa son los importantes intereses económicos.

La premisa es clara: en las relaciones internacionales no hay amigos ni enemigos, apenas intereses, conflictivos

El ambiente globalizado, la informática de los medios comunicación y la introducción de los nuevos paradigmas, tanto internamente, como en cuanto a las relaciones internacionales, obliga a que las FF.AA. adopten posturas más modernas y busquen adaptarse al rol que desempeñan en sus respectivos países de acuerdo a esta nueva realidad mundial, so pena de volverse caducas y no poder así atender a las legítimas demandas de sus sociedades.

o conciliables. Consecuentemente, el “enemigo” de un Estado-Nación consiste en todos así como cualesquier intereses que amenazan o puedan perjudicar sus propios intereses. Los gobernantes de cada país, identificar los diferentes intereses y hacer lo que el Congreso y la opinión pública sean capaces de percibir el peligro de estos intereses contrarios a los nacionales.

Paralelamente en el ambiente eufórico al término de la Guerra Fría y en medio de esas dudas en cuanto a la identidad del enemigo, se expandió la idea de la superfluidad de las FF.AA. Se presentaron propuestas y teniendo en miras dar una nueva cara al componente militar de los países en desarrollo, bajo el rótulo de nuevas misiones, o mismo, en casos extremos, propugnando su extinción bajo la alegación de inexistencia de amenazas externas, o en caso de que esa exista, otra Nación, más poderosa sería encargada de su defensa.

Los países desarrollados también difundieron la necesidad de adopción de nuevas medidas, no obstante con nuevas características muy distintas, que en realidad correspondían a la orientación de la creciente posibilidad

de intervencionismo en países que vayan a contrariar o amenazar sus intereses.

No obstante, no puede haber ninguna duda acerca de la necesidad continua de las FF.AA.; basta recordar que son parte inseparable del Poder Nacional, que por definición es la capacidad de los Estados Nacionales para producir los efectos deseados en la conducta de otros y, por lo tanto, si las FF.AA. sufren una reducción cualitativa, ya sea debido a la reducción de los medios y recursos, sea por el aminoramiento de las atribuciones de empleo, habrá inevitablemente una disminución del Poder Nacional como un ente.

Se debe admitir, sin duda, la posibilidad de la necesidad de actualizar sus misiones, organización y estructura para encarar la nueva realidad mundial.

Nuevas Concepciones Militares

“Ya sabemos que formas más antiguas de guerra no desaparecen por entero cuando surgen otras más nuevas.”⁴

Por no ser vínculos entre los Estados soberanos, las amenazas transnacionales, incluidas en lo que se pasó a llamar las nuevas amenazas, las cuales son distintas de otras amenazas, más tradicionales, claramente requieren el empleo del aparato militar bélico de un país. En contraste a las tradicionales amenazas a la seguridad, las nuevas amenazas muchas veces no son inicialmente identificadas como tal y crecen lentamente, no configurando una crisis inmediata que posibilita el establecimiento de un objetivo claro, donde sea posible concentrar las medidas de prevención o combate.

De la misma forma que el fenómeno de la globalización, las nuevas amenazas, en el sentido genérico, no son nuevas en cuanto a su existencia, más sí en algunas formas en la manera de que presentan y, principalmente, por el mayor peligro que representan, debido a la sinergia resultante de la interacción entre algunas de ellas y la fragilidad actual de las relaciones internacionales.

Esta percepción de las nuevas amenazas causa que países como los EE.UU. puedan alegar que procesos de desestabilización en otros países pueden representar una amenaza a sus intereses, justificando la aplicación del concepto actual del manejo de crisis, que puede involucrar las llamadas “causas nobles”, que incluyen desde las intervenciones humanitarias, operaciones de mantenimiento e imposición de la paz, hasta el empleo de las FF.AA. para tratar con los llamados “ataques preventivos”. En otras palabras, ese nuevo manejo de la crisis traduce el empeño de los países desarrollados en transformar el intervencionismo en forma normal y legítima de actuación internacional.

Los estudios indican que la modernidad de las FF.AA. para hacer frente a estas amenazas pasará por un proceso de cooperación militar cada vez mayor. Una estrategia



Ejército Brasileño

Soldados del Ejército Brasileño ejecutando una operación de seguridad integrada en Río de Janeiro en la década de los 90.

completamente nueva y que tenga visión de largo plazo es requerida, pues las visiones a corto plazo trabajan frecuentemente en contra de la cooperación una vez que, normalmente enfatizan el proteccionismo doméstico. Los componentes de esta estrategia —democracia, libre comercio y cooperación de seguridad— están ligados a las preocupaciones acerca de la pobreza, desarrollo económico, crimen, corrupción e igualdad social.

La cooperación en materia de Seguridad y Defensa es diversa, y conforme sea la amenaza, existe un diferente peso específico para cada país. Existen amenazas que pueden ser consideradas comunes al continente, no obstante están presentes en muchos países por lo menos hipotéticamente. Ese es el caso del terrorismo; después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, los EE.UU. ha tratado de convencer a los restantes países para que estos concentren la cooperación en su combate, pues para los EE.UU. es una amenaza presente, más para la mayoría es apenas hipotética.

Otras amenazas de Seguridad o Defensa percibidas en el continente son en verdad problemas estructurales, económicos, sociales o políticos no resueltos y la precariedad del desarrollo de las Instituciones del Estado para hacer frente a estos problemas. En algunos países los problemas estructurales son aun más agravados debido a las migraciones en masa.

Existe, aun un gran riesgo de considerar asuntos de subdesarrollo en diversos países como temas de Seguridad y Defensa. De hecho, las preocupaciones son

originalmente derivadas de deficiencias de las políticas sociales y económicas, no siendo asunto de carácter de carácter militar y, por lo tanto, la responsabilidad por su solución descansa en otros órganos gubernamentales, cabiendo a las FF.AA. solo apoyar y cooperar en un esfuerzo nacional e integrado de desarrollo.

Por consiguiente, el gran desafío que se presenta a los países es identificar, clasificar y definir las amenazas que pueden afectar su propia Seguridad. Para poder abarcar tanto, es necesario desarrollar un análisis específico de la realidad nacional en cada país, estableciendo parámetros que permitan distinguir los posibles eventos que puedan presentarse definitivamente como amenazas; no obstante, cualquier situación de amenaza que se identifique estará condicionada al grado de desarrollo y capacidad que cada Estado tendrá para responder a la amenaza identificada.

En este sentido, la Organización de Estados Americanos (OEA), reconoce que “Las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad del Hemisferio son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional y que el concepto y los enfoques tradicionales deben ser ampliados para incluir amenazas nuevas y no tradicionales, las cuales incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud pública y ambientales.”⁵

No se descartan, por lo tanto, las amenazas tradicionales, de lo contrario, afirman que “la multidimensionalidad incluye las tradicionales y las nuevas amenazas. Resaltan, además, que cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de Seguridad



Ejército Brasileño

Blindados del Ejército Brasileño, cooperando con la imposición de la ley y el orden, se movilizan en las calles de Salvador, capital de Bahía.

y definir las estrategias y planes para hacer frente a las amenazas a su seguridad, de conformidad con su ordenamiento jurídico y con pleno respeto hacia el Derecho Internacional.⁷⁶

La expansión de la idea de la falta de necesidad de las FF.AA. y las propuestas anticipando dan un nuevo aspecto al componente militar de la mayoría de los países del continente, proponer su extinción bajo la alegación de la inexistencia de una amenaza externa, o en el caso de que existiese, otra Nación más poderosa, se encargaría de su defensa. Se choca frontalmente como el texto de la citada Declaración, en donde consta: “El pleno respeto a la integridad del territorio nacional, a la soberanía y a la independencia política de cada Estado de la región constituye la base fundamental de la convivencia pacífica y de la Seguridad en el Hemisferio. Reafirmamos el derecho inmanente de legítima defensa, individual y colectiva, de todos los Estados y nuestro compromiso de no abstenernos de recurrir al empleo de la fuerza o amenazar de emplear fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o a cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA.” Concluye diciendo “Reafirmamos que, en el ámbito de la paz, de la cooperación y de la estabilidad alcanzadas en el Hemisferio, cada Estado americano es libre para determinar

sus propios instrumentos para la defensa, incluyendo la misión, el personal y las fuerzas armadas y de seguridad pública necesarias para garantizar su soberanía, así como adherir a los instrumentos jurídicos correspondientes en el ámbito de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.”⁷⁷

Por eso, la evolución de las FF.AA. en los países desarrollados precisa ser acompañada de modo prolongado y constantemente durante el proceso de post modernización por los países en vías de desarrollo, los cuales deberán además actualizar continuamente sus vulnerabilidades, resultantes de los avances tecnológicos y de la dinámica de globalización, para que no sean dejados atrás en su proceso de modernización.

Es también esencial que ese proceso implante o reestablezca la industria de material de empleo militar, con un empeño continuo en la investigación y desarrollo y buscando en la medida posible, su viabilidad económica.

Estas acciones de modernización solo serán ejecutables si los países en vías de desarrollo adoptan una política continuada de cooperación, o sea, la misma será posible a través de un proceso completo del Poder Nacional de los países participantes, una vez que las percepciones modernas de los grados y de las modalidades de cooperación internacional e integración regional puedan permitir un proceso eficaz de integración de Poderes Nacionales

individuales de cada país, cuyo efecto sinérgico es mayor que la suma de los poderes nacionales de cada uno.

Redefinición de las Misiones de las Fuerzas Armadas

“La guerra es el reino de la incertidumbre: tres cuartos de los asuntos que deben ser planeados en la guerra permanecen más o menos envueltos en nubes densas de incertidumbres.”⁸

La cuestión del narcotráfico, por ejemplo, tal vez sea la que necesite el tratamiento más urgente y la que exige el mayor cuidado, en lo referente a no desvirtuar, ni confundir el papel que las FF.AA. deben desempeñar en esa cuestión. Será preciso, en cada país, la emisión de las directrices que especifiquen cuidadosamente lo que será la atribución, por un lado de los órganos policíacos y, por otro, de las FF.AA., especialmente en lo que se refiere a la vigilancia y protección de las franjas fronterizas, de los ríos internacionales y del control del espacio aéreo. La eficiencia de esas directrices dependerá en gran medida de la claridad de la definición de los papeles de cada componente, en términos de mando, control, comunicaciones e inteligencia (C3I), siendo, todavía indispensable el estrecho relacionamiento con las autoridades de las Relaciones Exteriores, una vez que las acciones internas puedan tener, y muchas veces tienen, impactos internacionales, principalmente cuando se está tratando con delitos transnacionales que no respetan las fronteras establecidas.

Por otro lado, es preciso tener en mente que parte considerable de los liderazgos nacionales no ven con buenos ojos la participación de las FF.AA. de su propio país en el combate de estas nuevas amenazas, por las simple razón histórica de que los militares ejercerán el gobierno en muchos países durante varios años y estos mismos liderazgos ven con cierta aprensión o recelo el fortalecimiento de las instituciones militares, temerosos de que, volviendo a la escena nacional y como posibles responsables por la solución, o por lo menos la disminución de graves problemas por los cuales pasan las sociedades, los jefes militares vuelven a desear el poder alejando así los liderazgos políticos civiles, o que, en estas circunstancias, podría contar con un probable apoyo por parte de la mayoría de la población.

Conclusión

“...el verdadero objetivo de la guerra es la paz.”⁹

“La Nación que no traza su propio rumbo lo tendrá trazado por otra.”¹⁰

Las FF.AA. de los países del continente, muy probablemente, continuarán a desempeñar su papel histórico de desarrollar acciones de Seguridad Interna, siempre que los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado sean amenazados y conforme con las Constituciones y legislaciones de cada país, que, de un modo general, ya prevén este empleo bajo ciertas circunstancias. Es importante, por lo tanto, no confundir Seguridad Interna con Seguridad Pública, cuya misión es específica a los mecanismos policíacos de los Estados.

Las FF.AA. no están preparadas, ni poseen equipamientos adecuados para este fin; tampoco las legislaciones de la mayoría de los países les atribuyen el necesario poder de policía para acciones de esta naturaleza.

En consecuencia, el empleo de las FF.AA. en acciones de Seguridad Pública apenas crea desgaste, no caracteriza a la Fuerza Armada como tal, por atribuirle misiones para las cuales no está preparada, y enflaquece de modo significativo el Poder Nacional, en la medida en que enflaquece su Expresión Militar.

Las características, de actuación de las FF.AA. en la Seguridad Interna posiblemente cambiarán, adaptándose a los desafíos del post modernismo militar y no más interviniendo en la Expresión Política, subordinándose a la misma y siendo su instrumento de mantenimiento de estabilidad política y social es también participante activo del Desarrollo Nacional, factores indispensables para la Seguridad Interna y Externa de los Estados soberanos. **MR**

NOTAS

1. Nicolau Maquiavel, “El Príncipe”, pág. 75.
2. Alvin y Heidi Toffler, “Guerra y Anti-Guerra”, pág. 112. .
3. Sun Tzu, “El Arte de la Guerra”, pág. 8.
4. Alvin y Heidi Toffler, *Op.Cit.* pág. 105.
5. Declaración acerca de la Seguridad en las Américas aprobada por la tercera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 28 de octubre de 2003.
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*
8. Roger Ashley Leonard, “Clausewitz Extractos de su Obra”, pág. 59.
9. Sun Tzu, *Op.Cit.* pág. 15.
10. Embajador Marcos Henrique Camilo Cortes, discurso ante la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército, 2000, Rio de Janeiro, Brasil.

El Coronel Ivan C. Rosas se graduó de la Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) en 1977. Ha tomado cursos en Operaciones en la Selva, Perfeccionamiento de los Oficiales de Infantería y Comando de Estado Mayor del Ejército, todos en Brasil, así como el Curso Superior de Seguridad y Defensa Hemisféricas del Colegio Interamericano de Defensa, ubicado en Washington, DC. Actualmente, el Coronel Rosas es asesor del Colegio Interamericano de Defensa en Washington, DC.